

论公用事业民营化之政府规制

学校编码: 10384

分类号_____密级_____

学号: 12920061150411

UDC_____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

论公用事业民营化之政府规制

Study on Government Regulation of Public Utilities

Privatization

钟晓燕

钟晓燕

指导教师：
周刚志副教授

指导教师姓名： 周刚志 副教授

专 业 名 称： 宪法与行政法学

论文提交日期： 2009 年 4 月

论文答辩时间： 2009 年 月

学位授予日期： 2009 年 月

答辩委员会主席：_____

评 阅 人：_____

厦 门 大 学

2009 年 4 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

内 容 摘 要

公用事业民营化提倡私人替代政府承担部分公共服务的供给职能，从而提高公共服务的品质。但是随着民营化的推进，其负面效应不断显现。在中国，民营化除导致公共责任缺失之外，还存在着政府规制手段过于陈旧单一、对民营企业缺乏激励以及公私契约关系定位不清、规制失效等问题。这就导致公众利益以及私人经营者利益在民营化过程中受到损害。因此，有必要对政府规制体制进行重新定位。基于此，本文主要研究问题为：在民营化背景下，政府角色发生何种改变；政府如何通过合理有效的规制体制的建立来促进公用事业的良性发展并保障公众的利益。

本文分为四个部分。第一部分简要分析公用事业的内涵、外延、特征，在此基础上对公用事业范畴进行界定。第二部分介绍民营化的相关理论、现实背景及中国相关法律法规依据，探讨民营化所带来的负面效应，同时对政府规制进行重新定位。明确合理的政府规制体制的构建要适应政府角色的双重性，分别以契约和行政管理权力为依托，形成契约规制和行政规制的双重体制。第三部分介绍契约规制。主要思路是以契约为切入点，探讨公用事业民营化中的公私伙伴关系，以及政府以这种关系为基础所形成的公用事业的契约规制架构。第四部分阐释行政规制，重点分析民营化背景下，以行政管理权为依托的行政规制的正当性来源，同时对行政规制架构调整进行探讨。最后得出结论：重新定位后的公用事业政府规制体制应能够最大程度地削减民营化负面效应，满足民营化各主体的最低利益要求，并在此基础上追求社会福利的最大化。

关 键 词： 公用事业；民营化；政府规制

厦门大学博硕士论文摘要库

ABSTRACT

Public utilities privatization sparkplugs that private departments perform part of the function of supplying public service instead of government, which can improve the quality of public service. With the advance of privatization, the negative effects appear too. Especially in China, privatization results in some problems with too simple regulatory ways, lacking of incentives to private enterprises, ambiguous position of public-private contractual partnership and loss of public responsibilities, to name just a few, which make government regulation invalidation. As a result, the public interest and also private managers' interests are damaged in the process of privatization. So it is necessary to readjust the system of government regulation. Based on the above, the article focuses on two issues as follows: How does government role change and what it is going to be; how does the government establish a reasonable regulation system to promote a benign development of public utilities and protect the public interest.

There are four parts in the article. The first part introduces the connotation, extension and character of public utilities, and then defines its category. The second part introduces the related theories, realistic background and legal basis of privatization in China. Then it discusses the negative effects of privatization and the adjustment of government regulation. It says that reasonable system of government regulation should be adjusted to the dual role of government. This dual system should include contractual regulation and administrative regulation, respectively based on the contract and the administrative power. The third part takes the contract as a point, and then discusses the public-private partnership of privatization and the system of contractual regulation based on the partnership. The fourth part explains the administrative regulation and mainly analyzes justification of administrative regulation. Also, it discusses the adjustment of the administrative regulation system. In conclusion, the readjusted government regulation system of public utilities should

cut down the negative effects of privatization, meet the minimum interests of the main privatization bodies and pursue the maximization of the social welfare on this basis.

Key Words: Public Utilities; Privatization ; Government Regulation

厦门大学博硕士论文摘要库

目 录

引言	1
第一章 公用事业范畴界定	3
第一节 公用事业的内涵及外延	4
一、公用事业的内涵	4
二、公用事业的外延	5
第二节 公用事业的特征	6
一、公用事业的一般经济学特征	6
二、公用事业的法律属性	8
三、小结	9
第二章 公用事业民营化及政府规制的重新定位	11
第一节 公用事业民营化理论分析	11
一、公用事业民营化实质及相关概念厘清	11
二、公用事业民营化之模式	13
第二节 公用事业民营化现实分析	13
一、公用事业民营化兴起背景分析	13
二、中国经济转轨中的公用事业民营化	14
三、中国公用事业民营化的法律依据	15
第三节 公用事业民营化之负面效应与政府规制的重新定位	16
一、公用事业民营化之负面效应	16
二、政府规制的重新定位	19
第三章 公用事业民营化之契约规制——作为契约一方当事人的政 府规制	21

第一节 公私伙伴关系的核心内涵	21
一、公私伙伴关系的基本描述	21
二、伙伴关系的特别要素	22
三、政府在伙伴关系中的角色	24
第二节 基于契约的规制	24
一、行政契约——公私伙伴关系的纽带	25
二、契约规制架构	26
 第四章 公用事业民营化之行政规制——基于行政管理权的政府规	
制	31
 第一节 民营化后行政规制之正当性分析	31
一、“公益优先”之价值追求及各方利益的平衡	32
二、社会正义的实现	34
三、引入与促进竞争	35
第二节 行政规制架构之调整	37
一、“放松规制”	37
二、“激励规制”	39
三、保证规制机构的独立性，真正实现政企分开——中国公用事业规制之 核心问题	39
 结语	42
 参考文献	43

CONTENTS

Preface.....	1
Chapter 1 Category of Public Utilities.....	3
Subchapter 1 Connotation and Extension of Public Utilities	4
Section1 Connotation of Public Utilities	4
Section2 Extension of Public Utilities	5
Subchapter 2 Character of Public Utilities	6
Section1 General Economic Character of Public Utilities	6
Section2 Legal Character of Public Utilities	8
Section3 Summary	9
Chapter2 Public Utilities Privatization and Readjustment of	
Government Regulation	11
Subchapter1 Academic Analysis of Public Utilities Privatization	11
Section1 Essence of Public Utilities Privatization and Clarification of Related Concepts.....	11
Section2 Modes of Public Utilities Privatization.....	13
Subchapter2 Realistic Analysis of Public Utilities Privatization.....	13
Section1 Context of the Rise of Public Utilities Privatization.....	13
Section2 Public Utilities Privatization in the Background of China's Economic Transition	14
Section3 Legal Basis of Public Utilities Privatization in China	15
Subchapter3 Negative Effects of Public Utilities Privatization and	
Readjustment of Government Regulation.....	16
Section1 Negative Effects of Public Utilities Privatization.....	16
Section2 Readjustment of Government Regulation.....	19
Chapter3 Contractual Regulation of Public Utilities Privatization-	
Regulation by Government as a Party to the Contract. 21	

Subchapter1	Core of Public-Private Partnershion	21
Section1	Basic Description of Public-Private Partnership	21
Section2	Special Element of Partnership	22
Section3	Role Played by Government in Partnership	24
Subchapter2	Regulation Based on the Contract	24
Section1	Administrative Contract- Link of Public-Private Partnership	25
Section2	System Arrangement of Contractual Regulation	26
Chapter4	Administrative Regulation of Public Utilities	
	Privatization - Government Regulation Based on	
	Administrative Power	31
Subchapter1	Analysis on Justification of Administrative Regulation after	
	Privatization	31
Section1	Value Pursuit of "Social Priority" and Balance of Interests	32
Section2	Realization of Social Justice	34
Section3	Introducing and Promoting Competition	35
Subchapter2	Adjustment of the Administrative Regulation System	37
Section1	"De-Regulation"	37
Section2	"Incentive Regulation"	39
Section3	Ensuring Independence of Regulation Organs and Separation of Government and Enterprise - Core of Public Utilities Regulation in China	39
Conclusion		42
Bibliography		43

引 言

现代社会，公民对公用事业产品和服务的依赖达到了前所未有的高度。每一个公民从出生到死亡，其日常生活都得依赖于公共服务。公用事业民营化之前，这些服务一般由政府直接提供。然而，这种国家垄断经营公用事业的弊端却不断显现，诸如成本过高、效率低下等问题制约了其向社会公众提供多样化的公共产品和服务。为了解决这个问题，现代国家普遍打破传统的国家垄断模式，采取民营化的改革策略。20 世纪 70 年代末，英国撒切尔政府率先推行民营化改革。在英国之后，一些西方发达国家，诸如美国的里根政府，极力推崇实现政府部分功能的市场化和民营化。而随着我国社会主义市场经济的不断发展与完善，政治与行政体制改革的逐渐深入与推进，公用事业民营化改革的浪潮也是势不可挡，并日渐成为全社会普遍关注的一个热点问题。

虽然民营化在一定程度上缓解了公用事业国家垄断经营的弊端，但是其也产生了负面影响。私人经营者逐利的本性使其与公用事业的公益性产生矛盾。而公用事业民营化后形成的政府部门与私人共享权力、分担责任的机制则带来了公私界限模糊、责任认定的困难，为公共行动者互相推诿、转嫁责任提供了可能，政府应承担的责任被模糊化，最终导致公众利益的损害。湖北十堰公交公司民营化失败就是个实例。自从十堰“第一个吃螃蟹”，将公交事业全盘转让给民营公司以来，短短 5 年时间，发生 4 次停运事件。最终，公交公司无法正常运营，政府不得不收回经营权，为这次改革划上句号。实际上停运事件只是导火索，改革失败的真正原因是公交公司不能摆脱亏损状况。公交公司民营化后，政府“公交优先”的承诺并没有实现，公交公司独自承担了包括老年人、残疾人、现役军人免费乘车、学生优惠等社会福利，政府未能用财政补贴等形式履行自己公共事业管理的责任，同时油价上涨以来，政府也未能及时有效地对公司进行政策上的扶持和财政补贴，使得企业运营困难，无法支付司机工资，总之民营化后，政府“一改了之，并没有相关配套措施”，没有对公交公司进行适当规制，使得拥有 70 万人口的十堰城区饱受出行难之痛。^①除此之外，有些

^① 陈锋. 政府强制收回特许经营权, 公交民营第一人折戟十堰[EB/OL].
<http://business.sohu.com/20080601/n257203416.shtml>, 2008-06-01.

地方城乡间的旅客运输线路民营化后，公共交通由国家垄断变为私人垄断，而私人对利润的追求一方面导致了运费的上涨，另一方面也使一些偏远地区的线路被减班甚至取消。由此可见，在公用事业民营化背景下，政府如果一放了之，没有进行适当规制，那么公众利益、私人经营者利益就极易遭受损害。

因此，民营化下更要强调政府的作用，通过有效的规制体制形成对公用事业的合理控制，同时平衡各方利益，最终提高公用事业产品和服务的输出能力并切实保护公众利益。但是必须注意的是，民营化后公用事业的产权已不是国家独占所有，在这种情况下政府的角色发生了怎样的改变？而政府规制的正当性源自于何处？政府规制的方式也势必不同于原来简单的行政管理，必须转型为另一种控制模式，那么所谓的合理有效的政府规制应当包含什么内容？这些都是本文所要讨论的问题。

第一章 公用事业范畴界定

“公用事业”一词缘于英语中的“Public Utilities”，也有人译为“公用行业”、“公用部门”或“公用服务行业”。

我国学界对公用事业的解释很多，归纳起来，一般分为三种：第一种是网络型公用事业说，认为公用事业是指通过固定网络设施为公众或不特定的多数人提供产品或传输服务的行业，包括供电、供气、供水、供热、铁路、城市公共交通、垃圾处理、污水处理等行业。^①第二种是城市市政公用事业说，认为公用事业主要包括城市供水、供电、供热、供气、公共交通等与城市居民生活休戚相关的城市基础设施。^②第三种是广义的公用事业说，认为公用事业是指为公众或不特定的多数人提供产品或服务，或由他们使用的业务或行业。^③从以上不同观点可以看出，虽然公用事业在现代社会中几乎无所不在，但正是由于公用事业所涉及的社会事务的广泛性和复杂性，其在实际生活中难以被精确定义。

而现有的法律对公用事业的解释一般采用列举式。我国有关公用事业的规定主要散见于以下几部法规规章。如国家工商行政管理局 1993 年颁布的《关于禁止公用企业限制竞争行为的若干规定》中所称的公用事业，包括“供水、供热、供气、邮政、电讯、交通运输”等行业。建设部 2004 年颁布的《市政公用事业特许经营管理办法》里，依法实施特许经营的市政公用事业包括供水、供气、供热、公共交通、污水处理、垃圾处理等行业。而其他各国成文法对公用事业的定义虽各有区别但大同小异。如《美国公用事业法》对公用事业的一般性定义是：“所有那些直接或间接的为了实现公共目标，或在持有特许经营权、执照和许可的条件下，由公司、机构、合伙人、个人或财产委托人在供暖、制冷、能源、电力、给排水、垃圾处置、油品、燃气或照明等行业所从事的生产、储存、运输、销售和服务”。^④

^① 章志远. 公用事业特许经营及其政府管制研究[A]. 刘恒. 行政许可与政府管制[C]. 北京: 北京大学出版社, 2007. 324.

^② 郭朋. 公用事业民营化的行政法思考[J]. 山东师范大学学报(人文社会科学版), 2005, (1): 62.

^③ 史际春, 肖竹. 公用事业民营化及其相关法律问题研究[J]. 北京大学学报(哲社版), 2004, (4): 79.

^④ SEIDENATAT, PAUL. American's Water and Wastewater Industries[M]. Vienna: Public Utilities Reports, Inc., 2000.260.

以上综述为笔者界定公用事业范畴提供了基本思路，本文试着从公用事业的内涵、外延的阐释中梳理出其一般性特征，并在此基础上把握其本质属性。

第一节 公用事业的内涵及外延

一、公用事业的内涵

按照《韦氏英文大辞典》的释义，公用事业是指：“提供某种基本的公共服务并且接受政府管制的行业”。^①该定义虽大致描述出公用事业的基本特征，但却没有揭示公共服务的内涵和公用事业的行业属性，而这两点恰恰是公用事业内涵的核心。

（一）公共服务的内涵

公共服务的本质属性在于公共性，它涉及千家万户的日常生活以及人类经济社会的正常运转。对社会大众来说，公共服务属于他们生活的必需品，诸如电力、自来水、垃圾处理等在人民生活与经济发展中不可或缺，具有消费的“不可拒绝性”，并且往往伴随着“不可替代”的特性，即使价格再高也必须消费。公共服务的公共性要求其必须具有另一属性——普遍服务性，即公用事业的经营者对全体居民都能以普遍可承受的价格提供能够满足其基本生活需求和发展需求的服务，包括可获得性、非歧视性和可承受性。显然，普遍服务作为“国民待遇”，对消费者来说，是享有各种生活必需品的权利。

（二）公用事业的行业属性

从公共行政的角度观察，公用事业包含在传统的公共行政范畴当中，是政府行政的一个非常重要的内容。在自由法治国家时期，公用事业本属于社会经营的范畴，政府碍于其功能范围的局限，只是以防止公共危害为界限，以不干涉人们社会经济生活为原则。而发展到给付行政国家时代后，政府将原属于社会任务的诸如水、电、交通等公用事业纳入其新兴功能中，由其以独占方式进行提供。直至发展到现今的公用事业民营化趋势，各国普遍采用了将公用事业

^① Random House. Webster's Unabridged Dictionary [Z]. New York: Random House, Inc., 1998. 1563.

交由民间资本进行经营，政府进行间接调控和管理的做法。“一项事业要成为公用事业，该事业应由统治者组织，并由统治者控制其运转。但这并不一定意味着负责该事业的人员与该事业涉及的资源应由统治者直接支配。”^①

从企业主体的角度来看，公用事业特指公用企业。传统意义上，公用企业作为现代国家公共事业的一部分，包含在公有企业的范畴当中，其企业资产的所有权和经营权一般归属于政府，由政府进行经营管理。随着民营化改革的实施，传统公有企业的产权结构发生了较大变化。一些国有的公有企业转为私人所有或者国家持股由私人经营管理。^②

但是，由于我国企事业体制的特殊性，在我国公用事业不单指公用企业。2004 年国务院颁布的《事业单位登记管理暂行条例》中第二条规定，“本条例所称事业单位，是指国家为了社会公益目的，由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的，从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。事业单位依法举办的营利性经营组织，必须实行独立核算，依照国家有关公司、企业等经营组织的法律、法规登记管理。”由此可见，在我国公用事业实际上包含一部分的事业单位。

二、公用事业的外延

关于公用事业的外延，主要存在三种观点。

（一）最广义的界定

法国公法学者莱昂·狄骥认为，所谓公用事业，即“所有应该由统治者安排、确保、控制其完成的行为，因为该行为的完成对于实现和发展社会相互关联性是必不可少的，还因为只有通过统治者力量的介入才能完全确保该行为。”

^③狄骥给出的公用事业的定义其实相当于我们现在所指的公共事业，包括了公用事业和所有与公众生活有关的政府义务类型。而所谓公共事业，指政府兴办的以公共利益为目的的所有事业，主要包括国防建设、交通事业、公用事业、水利事业、公共卫生、公共建筑、教育事业等，其基本特征就是政府的控制以及

^① [法] 莱昂·狄骥. 宪法学教程[M]. 王文利译, 沈阳: 辽海出版社, 春风文艺出版社, 1999. 61.

^② 郭鹏. 民营化背景下公用事业规制研究(博士学位论文)[D]. 苏州: 苏州大学, 2006. 11.

^③ 同本页注^①.

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库